

Audience publique du 24 mai 2012

Recours formé par
Monsieur ..., ... (Iran)
contre une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
en matière de police des étrangers

JUGEMENT

Vu la requête, inscrite sous le numéro 28870 du rôle, déposée au greffe du tribunal administratif le 18 juillet 2011 par Maître Christian Gaillot, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... à ... (Iran), demeurant à ..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 18 avril 2011 ayant refusé le renouvellement de son titre de séjour et lui ordonnant de quitter le territoire ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 15 décembre 2011 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 16 janvier 2012 par Maître Christian Gaillot au nom de Monsieur ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Christian Gaillot et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul Reiter en leurs plaidoiries respectives.

En date du 11 février 2010, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, ci-après désigné par « le ministre », adressa un courrier à Monsieur ... l'informant de ce qu'«*en réponse à la demande sous rubrique, [il avait] l'honneur de [l'] informer qu'un titre de séjour en qualité de vie privée [lui] est accordé jusqu'au 31 janvier 2011.*».

En date du 16 novembre 2010, Monsieur ... introduisit auprès du ministère des Affaires étrangères, département de l'Immigration, une «*demande en renouvellement d'un titre de séjour pour ressortissant de pays tiers en qualité de « membre de famille »* en application de l'article 74, paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après désignée par « la loi du 29 août 2008 ».

En date du 14 février 2011, le directeur du service de renseignement du ministère d'Etat émit un avis dans les termes suivants : « *En application de l'article 3 (1) de la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, et conformément à notre premier avis daté du 29 décembre 2010 (...) je confirme par la présente que le Service de Renseignement de l'Etat émet de fortes réserves quant à l'opportunité d'accorder une autorisation de séjour à M. ... né le ... à ... (Iran), pour des raisons tenant à la sûreté de l'Etat.*

Il convient de préciser que le risque émanant des activités économiques de M. ... doit être vu à la lumière des résolutions 1737/2006, 1747/2007, 1803/2008 et 1929/2010 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies ainsi que des règlements CE 423/2007, CE 1228/2009 et UE 961/2010. Ces textes demandent à tous les pays membres, dont le Luxembourg de rester vigilants quant à l'entrée ou au transit de personnes pouvant être associées à des activités soutenant les programmes d'armes de destruction massive de l'Iran. (...) ».

En date du 21 février 2011, le ministre informa Monsieur ... qu'au vu de l'avis précité du directeur du service de renseignement du ministère d'Etat du 14 février 2011, il regrettait devoir l'informer de ce qu'il ne sera pas en mesure de faire droit à sa demande de renouvellement de son titre de séjour. Il lui fit également savoir qu'ayant saisi la commission consultative des étrangers de la question de son séjour ultérieur au pays, il serait invité dans les meilleurs délais par ladite commission à se présenter devant elle pour y faire valoir ses moyens de défense.

La commission consultative des étrangers entendit Monsieur ... en sa séance du 17 mars 2011 et rendit un avis en date du même jour concluant que « (...) *le Ministre de l'Immigration peut valablement prendre une décision de refus de renouvellement de l'autorisation de séjour de Monsieur ..., s'il dispose de motifs précis et concrets qu'il ne peut, pour des raisons relevant de la sûreté de l'Etat, ni porter à la connaissance de l'intéressé, ni verser au dossier administratif soumis à l'appréciation de la commission. Si toutefois le Ministre n'a pas connaissance de tels motifs suffisamment précis et concrets (qui ne peuvent être communiqués pour des raisons relevant de la Sûreté de l'Etat), la Commission consultative des étrangers l'invite à demander au Service de renseignement de fournir de plus amples détails quant aux réserves émises* »

Par décision du 18 avril 2011, le ministre, en se basant sur l'avis précité de la commission consultative, déclara non fondée la demande en renouvellement du titre de séjour de Monsieur ... et lui enjoint de quitter le territoire, la décision étant libellée comme suit :

« J'ai l'honneur de revenir à mon courrier du 21 février 2011 par lequel je vous informais que je me propose ne plus procéder au renouvellement de votre titre de séjour en application des articles 101, 109 et 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et de prendre à votre égard une décision d'éloignement.

La Commission consultative des étrangers, convoquée en application de l'article 149 de la loi du 29 août 2008 précitée, a, suite à sa réunion du 17 mars 2011, émis son avis dont copie en annexe.

J'ai le regret de vous informer qu'après vérification expresse de votre situation, de la durée de votre séjour, de votre âge, de votre état de santé, de votre situation familiale et économique, de votre intégration sociale et culturelle et de l'intensité de vos liens avec votre pays d'origine, conformément à l'article 103 de la loi du 29 août 2008 précitée au vu des éléments qui figurent au dossier administratif, le renouvellement du titre de séjour vous est refusé en vertu de l'article 101 (1) 2. de la loi du 29 août 2008 précitée. En application de l'article 109 (2) de la même loi, les motifs précis et complets de sécurité publique qui sont à la base de la présente décision ne sont pas portés à votre connaissance alors que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat s'y opposent.

Conformément à l'article 111 de la loi du 29 août 2008 précitée, vous êtes obligé de quitter le territoire sans délai, soit à destination du pays dont vous avez la nationalité, l'Iran, soit à destination du pays qui vous a délivré un document de voyage, soit à destination d'un autre pays dans lequel vous êtes autorisé à séjourner. (...) »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 18 juillet 2011, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 18 avril 2011.

Dans la mesure où ni la loi du 29 août 2008 ni aucune autre disposition légale n'instaure un recours au fond en matière de refus de renouvellement d'une autorisation de séjour, seul un recours en annulation a pu être valablement introduit. Le recours en annulation est par ailleurs recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur expose que, de nationalité iranienne, il serait administrateur et actionnaire à 50% d'une société de droit iranien, la Il mentionne que l'objet social de cette société serait la vente de ... et, qu'à ce titre, elle serait mandataire de plusieurs sociétés implantées en Europe qu'elle représenterait en Iran de sorte à intervenir en tant qu'intermédiaire entre les sociétés représentées et leurs clients iraniens. Il donne à considérer que la société ... ne disposerait pas de stock, étant donné que la livraison de marchandises serait effectuée entre les sociétés et leurs clients respectifs. Il précise qu'en tout état de cause, les exportations vers l'Iran seraient soumises au contrôle d'une autorité (allemande, en l'occurrence), à savoir le « *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhr* » (BAFA).

Il fait encore valoir qu'il aurait obtenu une autorisation de séjour temporaire en date du 23 novembre 2009. Par la suite, il aurait obtenu en date du 11 février 2010, une autorisation de séjour pour raisons privées qui aurait été valable jusqu'au 31 janvier 2011 mais dont le renouvellement lui aurait été refusé pour des motifs tenant à « *la sûreté de l'Etat* ».

En droit, il reproche à la décision déférée de violer l'article 103 de la loi du 29 août 2008 dont les dispositions n'imposeraient au ministre certes pas de relater en détail la démarche qu'il est amené à effectuer au regard des éléments qu'il est tenu de vérifier mais l'obligerait, en revanche, d'indiquer les éléments concrets spécifiques à sa situation particulière dont le ministre aurait tenu compte lors de l'examen prévu par ledit article.

Or, la seule indication de la base légale serait insuffisante au regard du prescrit de l'article 103 précité étant donné que cette seule indication ne lui permettrait pas ni ne permettrait au tribunal, de vérifier le caractère légal et réel des motifs invoqués à l'appui de la décision sous examen.

Ensuite, il reproche un défaut de motivation à la décision déférée qui se baserait sur une lettre du service de renseignement du 14 février 2011 qui serait elle-même mal motivée dès lors qu'elle se décomposerait en deux parties distinctes mais complémentaires dans les faits. A cet égard, il critique le ministre pour s'être retranché derrière les termes « *sûreté de l'Etat* », termes que le ministre aurait tiré de son interprétation de la lettre précitée du 14 février 2011 pour justifier la non-communication des motifs l'ayant amené à la décision, alors que l'absence d'indication des motifs le mettrait lui et le tribunal dans l'impossibilité de retracer la démarche du ministre. Par ailleurs, les termes « *sûreté de l'Etat* » trouveraient leur origine dans une interprétation erronée par le ministre de l'avis rendu par la commission consultative des étrangers en ce qu'il aurait appartenu au ministre de tenir compte du fait que sa société se serait limitée à un rôle d'intermédiaire, qu'elle ne détiendrait pas de stocks et qu'en tout état de cause, les exportations européennes vers l'Iran seraient soumises à une autorité de contrôle. Il reproche ainsi au ministre d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation des faits lui soumis.

Il reproche encore au ministre de ne pas avoir suivi la recommandation de la commission consultative des étrangers de requérir de la part du service de renseignement de plus amples détails sur les réserves que ce service a émis.

Enfin, il fait grief au ministre de n'avoir formulé aucun reproche à son encontre quant à la durée de son séjour, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. Il en conclut que sa situation serait inchangée par rapport à l'année au cours de laquelle il s'est vu attribuer son titre de séjour.

Le délégué du gouvernement rétorque en complétant dans un premier temps la motivation du ministre sur base de l'article 103 de la loi du 29 août 2008. Ensuite, il donne à considérer que le ministre serait dispensé tant sur pied de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après dénommé le « règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », que sur pied de l'article 109 (2) de la loi du 29 août 2008 de l'obligation de motivation au regard de circonstances tenant à la sécurité intérieure de l'Etat, voire de la sûreté de l'Etat. Enfin, il estime qu'il incomberait au ministre, ayant toutes les

informations nécessaires, de se procurer des informations auprès du service de renseignements ainsi que la commission consultative des étrangers l'y aurait invité.

Il y a lieu de constater que le demandeur en ce qu'il critique la motivation de la décision déferée pour s'être basée sur la lettre du directeur du service de renseignement du ministère d'Etat du 14 février 2011 qui pécherait elle-même par une mauvaise motivation et sur laquelle le ministre se serait appuyé pour se retrancher derrière les termes « *sûreté de l'Etat* » afin de justifier la non-communication des motifs l'ayant amené à la décision, entend en réalité s'emparer de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dont il allègue la violation.

L'examen de la légalité externe d'une décision précédant l'examen du fond d'une décision, le tribunal est amené à se pencher tout d'abord sur le moyen tiré de la violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et de l'exception à cet article invoquée par le délégué du gouvernement.

Il échet de rappeler qu'en application de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, toute décision administrative doit se baser sur des motifs légaux et une décision refusant de faire droit à la demande de l'intéressé doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et les circonstances de fait à sa base.

Toutefois, le dernier alinéa de cet article dispose que « *l'obligation de motiver n'est pas imposée lorsque des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes* ».

Il échet de relever que l'articulation des deux alinéas doit s'interpréter comme suit : alors que toute décision administrative doit se baser sur des motifs légaux, dans le cas spécifique d'une décision refusant de faire droit à la demande de l'intéressé, l'autorité administrative doit formellement indiquer à l'intéressé les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et les circonstances de fait à sa base, sauf si des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

En d'autres termes, des motifs légaux doivent exister au moment où la décision est prise. Ils doivent être sommairement indiqués sauf s'il existe des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat, dans le cas où une décision administrative refuse, comme en l'espèce, de faire droit à la demande de l'intéressé, auquel cas l'autorité administrative se voit dispensée de l'obligation d'indiquer les motifs de sa décision, admettre le contraire priverait l'exception tirée de la « *sûreté de l'Etat* » de tout effet.

Cela étant, si l'autorité administrative se voit octroyer par un texte légal le pouvoir exorbitant de ne pas indiquer la motivation de sa décision, il n'en reste pas moins que des

motifs légaux (et non pas l'arbitraire du Prince ou son « plaisir »¹) exacts, pertinents et admissibles² doivent exister au moment de la prise de décision et doivent résulter du dossier administratif établi au cours de la procédure d'élaboration de l'acte administratif de manière à permettre au juge administratif d'en contrôler la légalité dès lors qu'en l'absence de tels motifs, l'acte est entaché d'illégalité quant à son fondement même et est, par conséquent, entaché d'illégalité interne.

Il est constant en l'espèce que tant le ministre que le délégué du gouvernement se sont retranchés derrière la notion de « *sûreté de l'Etat* » pour refuser le renouvellement du titre de séjour au demandeur. Il est également constant qu'alors même que le délégué du gouvernement affirme que « *le ministre dispose de toutes les informations nécessaires, sauf qu'il n'est pas en mesure de les divulguer pour motifs relevant de la sûreté de l'Etat conformément à l'article 109 (2) précité* », en l'absence de toute pièce ou élément soumis à son examen, le tribunal n'a pas été mis en mesure de vérifier si des motifs exacts, pertinents et admissibles sous-tendent la décision déférée qui justifierait le secret de la motivation pour des raisons de « sûreté de l'Etat », de sorte que ladite restriction de non-communication pour des raisons de « sûreté de l'Etat » ne saurait lui être opposée sous peine de voir sa mission légale de contrôle de légalité vidée de son contenu.

Il s'ensuit que la décision déférée violant l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 encourt l'annulation sans qu'il n'y ait lieu d'examiner plus en avant les autres moyens développés.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare justifié, partant annule la décision ministérielle du 18 avril 2011 refusant le renouvellement du titre de séjour du demandeur et renvoie le dossier en prosécution de cause au ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Anne Gosset, juge
Paul Nourissier, juge,

¹ Voir Michel Leroy, *Contentieux administratif*, 4^{ème} édition, Bruylant, 2008, p. 439

² *ibidem* p. 431

et lu à l'audience publique du 24 mai 2012 par le premier vice-président, en présence du greffier assumé Sabrina Knebler.

s. Sabrina Knebler

s. Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 24 mai 2012

Le Greffier assumé du Tribunal administratif